

Agua, agricultura y desarrollo en Portugal



João Castro Caldas
Universidade Técnica
de Lisboa

Diversas estimaciones sobre los recursos potenciales de agua en Portugal apuntan valores bastante favorables si los comparamos con la de otros países de la UE. Las autoridades responsables de la política hidráulica portuguesa reconocen, no obstante, que si bien con cierta regularidad se producen situaciones críticas de sequía, estacionales o localizadas, no puede decirse que haya grandes problemas de escasez de agua a nivel nacional.

Sin embargo, la situación portuguesa presenta algunas especificidades. De hecho, además de una fuerte dependencia de las aguas superficiales que vienen de España, el territorio portugués está marcado por grandes asimetrías regionales, estacionales e interanuales. Estos factores, combinados con los efectos esperados de las previsible alteraciones climáticas, plantean la necesidad de una cuidadosa política de gestión de las potencialidades y disponibilidades hídricas, que condicione las estrategias y actitudes individuales y colectivas en pro de un adecuado aprovechamiento, control y distribución de los recursos. En ese contexto, y de acuerdo con las estimaciones del Plan Nacional del Agua, la agricultura consume más del 80% de la demanda total de agua en Portugal, lo que convierte habitualmente a la intervención sobre los consumos agrícolas en la salida más fácil en situaciones de crisis.

El marco institucional

Desde el comienzo de las iniciativas legislativas en materia de recursos hídricos a finales del siglo XIX, las autoridades políticas portuguesas se ocuparon en crear organismos y entidades públicas con medios y competencias exclusivas en asuntos relacionados con la gestión del agua y con capacidad para intervenir en épocas de crisis. Al principio, los esfuerzos se centraron, sobre todo, en el estudio y gestión de los recursos teniendo en cuenta la planificación y ejecución de las obras hidráulicas en aras de un mejor aprovechamiento del agua disponible. En ese contexto fue aumentando la preocupación por revisar, actualizar y unificar el régimen jurídico de las aguas y el papel interventor del Estado en la conciliación de los intereses públicos y los privados en el ámbito de su utilización y conservación.

La complejidad de esa administración y la diversidad de intereses de los diferentes sectores implicados fueron, con todo, factores que convergieron para que se creasen y mantuviesen organismos públicos con vocación de realizar intervenciones de tipo sectorial. Este aspecto es particularmente relevante en lo que respecta al carácter prioritario que ha tenido la utilización agrícola de los recursos hídricos y la ejecución de grandes proyectos de transformación de zonas regables de iniciativa estatal.

A partir de la segunda mitad de los años 70 del siglo XX se diseñó un sistema administrativo de naturaleza pública concebido como una estructura racional de gestión de las aguas en bloques “técnicamente actualizados”. Emergieron, así, nuevas preocupaciones medioambientales en la lucha contra la contaminación de las aguas, enmarcadas en una gestión global e integrada de los recursos hídricos, gestión que pasó del área de los departamentos de Obras Públicas a los de Medio Ambiente. Cabe concluir, a modo de síntesis, que, partiendo de una gestión de la oferta, se ha ido a otro tipo de gestión en la que se le da prioridad a la gestión de la calidad y la demanda.

Este proceso condujo a la elaboración del Plan Nacional del Agua y a la promulgación, a finales de 2005, de dos instrumentos legales destinados a unificar la constante dispersión legislativa en materia de control y gestión de los recursos hídricos, existente desde la segunda mitad de siglo XIX: por un lado, una Ley de Aguas, que traslada a nivel nacional la Directiva Marco de la UE, y una ley que fija la titularidad de las diversas categorías de recursos (aguas superficiales, aguas subterráneas, embalses...).

En la actualidad, se reconoce la necesidad de desarrollar cuantiosas inversiones públicas para mejorar el abastecimiento de agua a los hogares, así como para abordar el tratamiento de los vertidos, el control de la contaminación industrial, la producción de energía o la eficiencia de los regadíos agrícolas. Sin embargo, la tendencia es la de reducir el protagonismo del Estado en esas importantes tareas, limitando sus funciones a aquellas dimensiones sociales y medioambientales del agua que difícilmente pueden ser reguladas por el mercado. De este modo, el agua para regadío, como para otros usos, se transforma progresivamente en un negocio potencialmente atractivo para el sector privado.

Agua y sistemas agrarios diversos

En el contexto portugués de fuertes asimetrías regionales, estacionales e interanuales, hacer disponible el agua para riego agrícola ha representado siempre un elemento decisivo en el aprovechamiento de las potencialidades hídricas y en la corrección de las restricciones naturales, haciendo posible grandes aumentos de productividad en la agricultura y la diversificación de las producciones. A lo largo del siglo XX, los proyectos hidráulicos destinados a la agricultura se con-

virtieron en un tema central como vectores privilegiados de múltiples programas y propuestas de desarrollo agrícola y rural, siendo realizadas sus funciones por sus beneficios en la lucha contra el desempleo, en la corrección de las asimetrías demográficas y en la lucha contra la desertificación. De esa perspectiva, el regadío fue asumido como algo intrínsecamente bueno, digno de ser fomentado por los poderes públicos a cualquier precio.

A medida que aumentaron los problemas de escasez y degradación de los recursos hídricos, se fue modificando el favorable contexto que marcó la fase de intervención del Estado en las políticas expansionistas de regadío. La creciente pérdida de peso de la agricultura en la economía portuguesa conduciría a que se plantease la cuestión de saber si consumos del orden del 80% de los recursos disponibles se pueden justificar sobre la base de los modestos porcentajes con que la agricultura contribuye al PIB y a la ocupación de la población activa. La agricultura portuguesa se presenta ante la opinión pública como un sector aparte, sin razones económicas que lo justifiquen, generalizándose la idea de que los regantes dilapidan el agua por el hecho de disponer de ella sin pagar nada o muy poco. La concurrencia entre regiones y entre sectores de actividad provoca, además, conflictos con fuerte impacto en una opinión pública cada vez más sensibilizada por los temas relacionados con el medio ambiente. Así, van perdiendo actualidad los planteamientos de las políticas hidráulicas tradicionales como algo intrínsecamente bueno, independientemente de su coste económico, y ya no se acepta como norma habitual que el Estado asuma las enormes inversiones que se necesitan y la tutela de la gestión técnica de los proyectos.

En este nuevo contexto, la atención se centra en la falta de eficiencia a la hora de utilizar el agua por parte de la mayoría de las comunidades de regantes y se cuestionan los impactos negativos de las inadecuadas prácticas agrícolas sobre la calidad del agua y la degradación de los suelos, subrayándose la necesidad urgente de rehabilitar, modernizar y mejorar los sistemas de regadío. La heterogeneidad del volumen pluviométrico y la variable frecuencia de las precipitaciones, así como la diversidad de las estructuras de producción agrícola en el territorio portugués, condicionan la adopción de soluciones que garanticen la disponibilidad de agua para riego. Según los últimos datos estadísticos, el área irrigada era, en 1999, de alrededor de 790.000 hectáreas, lo que representa el 21% de la SAU



▼
La agricultura portuguesa se presenta ante la opinión pública como un sector aparte, sin razones económicas que lo justifiquen, generalizándose la idea de que los regantes dilapidan el agua por el hecho de disponer de ella sin pagar nada o muy poco

portuguesa. Estos datos globales no reflejan las heterogeneidades regionales existentes, que van desde un máximo del 69% de la SAU en la zona de pequeña agricultura del Noroeste (región agraria de Entre Douro y Minho) a un mínimo del 9% en el Sur dominado por las grandes explotaciones agrarias (región del Alentejo). Además, el número de explotaciones con áreas regadas, que para el conjunto del país representa el 72% del total de las explotaciones agrarias, varía también entre el 97% del total de explotaciones en la región de Entre Douro y Minho y el 40% en el Alentejo.

A efectos de sistematización, pueden agruparse las diferentes modalidades de regadío que integran estas áreas regadas en tres grandes grupos: regadíos individuales, regadíos colectivos de iniciativa estatal y regadíos colectivos de iniciativa privada (también designados con el término de regadíos tradicionales). Unas estimaciones del departamento de la Administración pública encargado de los asuntos hidráulicos distribuye el área regada del siguiente modo: el 18,4% en regadíos colectivos, el 56,4% en regadíos individuales y el 25,2% en regadíos mixtos (colectivos e individuales).

Los *regadíos individuales* presentan una gran diversidad de situaciones por todo el país, siendo frecuentes tanto en el regadío de pequeñas parcelas de agricultura tradicional como en el de las grandes explotaciones agrarias muy capitalizadas que siguen los patrones marcados por las más modernas tecnologías. El agua para estos regadíos puede proceder bien de las captaciones individuales de agua subterránea (mediante pozos principalmente), bien de las captaciones de aguas superficiales en los cursos fluviales natu-

rales o en reservas constituidas en embalses o albuferas privadas.

Los *regadíos colectivos* son resultado de grandes proyectos de inversión pública localizados sobre todo en el Sur del territorio portugués (región de frecuentes períodos de sequía), justo en áreas caracterizadas por una gran concentración de la propiedad y condicionadas por la fuerte irregularidad estacional e interanual de recursos hídricos. Estas grandes inversiones públicas se realizaron en la primera mitad del siglo XX y permitieron la extensión del regadío a zonas tradicionales de sequía. De hecho, la mayor parte de esas grandes obras hidráulicas se materializaron a partir de los años 50 en el marco del Plan de Regadíos del Alentejo, donde se preveía regar cerca de 173.000 hectáreas, aunque los proyectos finalmente ejecutados acabarían por beneficiar a un área más reducida (en torno a las 50.000 hectáreas). En la mayor parte de estas inversiones públicas los principales beneficiarios fueron los grupos vinculados a la gran propiedad fundiaria. En efecto, los intereses corporativos de los grandes propietarios y su posición hegemónica en las altas esferas del poder político del Estado Novo salazarista hicieron que no se llevaran a cabo los programas de reestructuración fundiaria que iban asociados a la política hidráulica de grandes áreas regables. No se alteró la estructura de la propiedad en esas zonas, y a lo largo de los años en los que esos planes de regadíos estuvieron en funcionamiento, los intereses de la gran propiedad en las áreas beneficiadas se resistirían de manera continuada a la demanda de cualquier fórmula destinada a hacer más adecuado el uso del agua y el suelo. Los cambios programados en los sistemas de producción, que sirvieron de justificación al enorme volumen de inversión pública, no fueron, en la mayor parte de los casos, concretados por falta de inversiones privadas complementarias. Las áreas efectivamente regadas quedaron, así, muy alejadas de las efectivamente beneficiadas con los planes de actuación previstos.

Como el precio del agua en estas zonas de grandes regadíos no sólo excluye la amortización de las inversiones públicas, sino que, en la mayoría de los casos, apenas cubre parte de los costos de mantenimiento y funcionamiento, el agua es utilizada como un factor de producción que pone el Estado a disposición de los usuarios y que se destina al objetivo de maximizar rentas y subvenciones, sin que los regantes tengan ningún tipo de incentivo para mejorar la eficiencia del regadío ni para diversificar producciones ni para



afrontar las dimensiones sociales y medioambientales que acompañan la utilización de los recursos hídricos. A la diversificación agrícola inicialmente en los planes de regadío se fue respondiendo con la introducción de cultivos que viabilizan esa estrategia de rentabilidad inmediata, ocupando a familias de pequeños productores en régimen de aparcería o mediante precarios arrendamientos de campaña.

El reconocimiento, por parte de los poderes públicos portugueses, del deficiente funcionamiento de la generalidad de estos sistemas de grandes regadíos llevó a plantear soluciones institucionales para la adopción de adecuados modelos de gestión. Sin embargo, la fuerte preocupación por la eficiencia técnica de los regadíos hizo que estas soluciones descuidaran los aspectos relativos a la articulación social del regadío; aspectos, como se sabe, necesarios desde una perspectiva de desarrollo territorial diversificado y armónico. Las soluciones adoptadas se han concretado en la cesión de las grandes zonas regables a las asociaciones de usuarios (especie de comunidades de regantes), dándoles funciones de gestión, explotación y conservación de los sistemas de riego. Son asociaciones de derecho público aprobadas por el Ministerio de Agricultura, a las que los regantes no están obligados a asociarse, pero a cuyas decisiones se someten como meros consumidores de agua, decisiones tomadas muchas veces con el objetivo de distribuir las mayores cantidades posibles de agua independientemente de la preocupación por la eficiencia de su uso.

Los *regadíos colectivos*, generalmente denominados “regadíos tradicionales”, se encuentran diseminados por todo el territorio, aunque están más presentes en las regiones al norte del río Ta-

jo. Son sistemas construidos hace mucho tiempo por iniciativa particular en zonas de predominio de la pequeña agricultura familiar, si bien las obras para su realización fueron apoyadas por el Estado. En estos regadíos, el agua no es concebida sólo como un medio de producción, a diferencia de lo que ocurre en las zonas de grandes regadíos. Dado que el funcionamiento de estos sistemas tradicionales de producción ha estado, hasta épocas recientes, poco sometido a las presiones del mercado, su gestión ha respondido a una lógica no dominada por el objetivo de maximizar la renta fundiaria. El agua y el suelo aparecen en estos regadíos como recursos utilizados y compartidos de forma más integrada. Las tecnologías utilizadas y las formas de gestión y distribución del agua se inscriben en los marcos de intercambio y cooperación de prácticas comunitarias entre agricultores para la utilización colectiva de los recursos.

Evolución de la superficie regable en Portugal

Entre 1989 y 1999 se registró en Portugal una significativa disminución del número de explotaciones agrarias (descendió un 31%) y una moderada reducción de la SAU (se redujo en un 4%). Esta evolución se correspondía con una relativa concentración de la propiedad, que se tradujo en el aumento de la SAU media por explotación (pasó de 7,1 a 9,9 hectáreas en ese período; y en las áreas de regadío la media pasó de 1,94 hectáreas por explotación a 2,90 hectáreas). Esta tendencia estuvo acompañada de un descenso global del 10% de la superficie rega-

▼
Las regiones donde se registraron los descensos más significativos de las áreas regadas son regiones donde predomina la pequeña agricultura familiar, y donde, a pesar de algunos signos de especialización productiva en los últimos años, dominan sistemas de policultivo regados con métodos tradicionales de regadío

da (se redujo en 84.000 hectáreas). Este descenso no fue homogéneo en todo el territorio, sino que su intensidad variaba según la evolución de las estructuras de reproducción y de los efectos de la política hidráulica.

Las regiones donde se registraron los descensos más significativos de las áreas regadas son regiones donde predomina la pequeña agricultura familiar, y donde, a pesar de algunos signos de especialización productiva en los últimos años, dominan sistemas de policultivo regados con métodos tradicionales de regadío. Aunque se pueden identificar, sobre todo en agriculturas más especializadas, zonas con riego por aspersión, en esas regiones predominan todavía los riegos a manta practicados durante mucho tiempo a partir de las aguas superficiales. Además del predominio de los regadíos tradicionales, se han ido concretando en esas regiones por iniciativa estatal proyectos hidráulicos de pequeña y mediana dimensión, que ha posibilitado una superficie regada de alrededor de 10.000 hectáreas. La disminución de las áreas regadas se debe al abandono de antiguos sistemas de rotación del agua de riego (que implican el riego durante una noche) y al abandono puro y simple de la actividad agraria por parte de los agricultores, que han dejado el territorio para otros usos, debido al crecimiento urbano de las poblaciones de dimensión media, y debido también a la reforestación de las tierras agrícolas e incluso al simple hecho de dejar las tierras sin cultivar. En las regiones de gran propiedad del Sur se registró un aumento de las áreas regadas, debido en parte a la iniciativa privada y en parte a la intervención del Estado, con la realización de nuevos proyectos hidráulicos y con la recuperación de establecimientos ya en funcionamiento.

Problemas medioambientales de la agricultura de regadío en Portugal

En el contexto que orienta actualmente la adopción de soluciones para los problemas del agua en Portugal, las cuestiones ambientales vienen ocupando un lugar destacado, ganando espacio en la opinión pública. A la creciente visibilidad de la degradación de la calidad de las aguas debido al deficiente tratamiento de los vertidos industriales y urbanos, se le une señales de alarma por los impactos negativos de la agricultura de regadío sobre el medio ambiente. Ya marcadas por la sobreexplotación y despilfarro de recursos hídricos sin una clara justificación económica, las activi-

dades agrarias son ahora particularmente vigiladas por sus efectos en la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, en la erosión del suelo y en la reducción de la biodiversidad. En ausencia de un marco global que permita evaluar de forma sistemática los impactos ambientales de la agricultura de regadío a nivel del territorio nacional, planteamos en este trabajo sólo algunas consideraciones sobre lo que puede estar significando la expansión del regadío a áreas de gran propiedad tradicionalmente de secano, y su abandono en áreas de agricultura familiar basadas en sistemas de regadío tradicional.

En lo que respecta a los problemas de contaminación, se sabe que los centros de agricultura de regadío más intensivos son los que más contribuyen a estos problemas. En algunos casos, son problemas graves ocasionados por el uso abusivo de fertilizantes y pesticidas, aunque no sea siempre fácil evaluar la responsabilidad de la agricultura frente a otras fuentes de polución, sobre todo cuando se trata de zonas sujetas a densidades elevadas de población y con fuerte presencia de otras actividades contaminantes.

En lo que respecta a los potenciales efectos sobre la biodiversidad, puede decirse que la estrategia de transformar antiguas tierras de secano en superficies de regadío, ya sea con el objetivo de aumentar la producción, ya sea con el propósito de maximizar rentas y captar subvenciones (estrategia bastante extendida en muchas zonas de la gran propiedad del Sur, beneficiarias de las ayudas de la UE), ha significado el abandono de antiguas prácticas agrícolas que aseguraban en el secano las condiciones necesarias para el mantenimiento de hábitats hoy residuales y en extinción. Por el contrario, en zonas de pequeña agricultura, donde, como se ha señalado, se registra una gradual disminución de la superficie regable, el regadío tradicional era, por lo general, soporte de actividades que contribuían al mantenimiento de hábitats y a la preservación de la biodiversidad. La reducción del número de explotaciones, la disminución de la SAU y el descenso de la superficie regada con métodos tradicionales representan una pérdida progresiva de antiguos ecosistemas.

Conclusiones

Al abordar la cuestión del agua, la agricultura continúa teniendo un lugar destacado en países como Portugal, donde representa el sector de mayor consumo. En un contexto de creciente



concurrencia interregional e intersectorial por la utilización de los recursos hídricos y por las inversiones públicas para su adecuada gestión, los decisores políticos y la opinión pública prestan ahora atención a los elevados consumos de los regadíos agrícolas como la única salida para hacer sostenible el sistema.

En ese contexto, la evolución de las áreas regadas viene mostrando una reducción de la superficie regable, inducida en algunas zonas por la iniciativa estatal en un marco de referencia en el que el regadío ya no es aceptado como motor de desarrollo. Es también cierto que en el contexto actual, la cuestión del elevado consumo, del bajo precio del agua para la agricultura y de sus negativos impactos sobre el medio ambiente, se presenta hoy como un tema incontrovertible que tiene una destacada expresión en la opinión pública. Y todo ello en un contexto económico en el que los aumentos de producción y la diversificación de los cultivos están condicionados por la capacidad de colocar los productos en un mercado dominado por agriculturas mucho más competitivas que la portuguesa, lo que convierte en una prioridad política abordar con sensatez los proyectos de nuevos regadíos con iniciativa estatal.

Si bien es cierto que el regadío puede contribuir de modo importante a reforzar las condiciones de competitividad de las explotaciones agrarias en mejor posición para vencer las dificultades del mercado, también lo es que la experiencia del pasado muestra cómo en los proyectos de inversiones públicas suelen quedar sin resolver cuestiones decisivas que hacen que sus impactos sociales y económicos sobre el territorio sean muy inferiores a los previstos. La experiencia nos enseña, en efecto, que las soluciones basadas en

una lógica de eficiencia técnica de los sistemas de regadío no va acompañada de una mejor articulación social de las zonas regables que contemple una perspectiva de desarrollo territorial, participado, diversificado y armónico.

En el debate actual sobre el agua y la concurrencia de usos en torno a los recursos hídricos, surgen casos ilustrativos que, como botón de muestra, señalan los términos de la controversia. No puedo finalizar este breve artículo sin referirme al proyecto de regadío de usos múltiples de Alqueva (localizado en la zona de grandes propiedades del Sur), un proyecto que originó fuertes controversias en la opinión pública. El proyecto consiste en la creación de un gran lago artificial de 250 km² de superficie, 83 km de contorno y cerca de 1.100 km de márgenes, con capacidad para almacenar un volumen total de 4.150 hm³, y que, según lo previsto, deberá promover la transformación en regadío de más de 110.000 hectáreas gracias a un sistema, aún no instalado, compuesto de una red de canales y conducciones que alcanzará los 5.000 km de longitud. En torno a ese gran proyecto confluyen los intereses agrícolas de la región, pero también los grupos inversores que han anunciado la instalación de 20 establecimientos turísticos para aprovechar los recursos proporcionados por el gran lago artificial.

La cuestión a debatir es qué intereses serán prioritarios y prevalecerán en el tiempo: si los agrícolas, haciendo real la transformación de las mencionadas 110.000 hectáreas de regadío, o los turísticos, garantizando el suministro de agua a la población que se instalará en los nuevos establecimientos de ocio. ■